

150.  
1863

# MÉMOIRE

SUR LA QUESTION DU

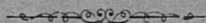
## PASSAGE DES ALPES

PAR LES VOIES FERRÉES SUISSES

ADRESSÉ

AU CONSEIL FÉDÉRAL

par les gouvernements des cantons de Glaris, Appenzell  
(Rhodes Extérieures et Rhodes Intérieures),  
St. Gall, Grisons, Vaud, Valais et Genève, réunis en conférence  
à St. Gall le 14 septembre 1863.



LAUSANNE

IMPRIMERIE GEORGES BRIDEL

1863

PA

13.991



**MÉMOIRE**  
SUR LA QUESTION DU  
**PASSAGE DES ALPES**  
**PAR LES VOIES FERRÉES SUISSES**

ADRESSÉ

AU CONSEIL FÉDÉRAL

par les gouvernements des cantons de Glaris, Appenzell  
(Rhodes Extérieures et Rhodes Intérieures),  
St. Gall, Grisons, Vaud, Valais et Genève, réunis en conférence  
à St. Gall le 14 septembre 1863.

Bibl. cant. US Kantonsbibl.



1010032869

PA 13991

LAUSANNE  
IMPRIMERIE GEORGES BRIDEL

1863

PA 13.991



69/160



# MÉMOIRE

## AU CONSEIL FÉDÉRAL



Monsieur le Président et Messieurs,

Les gouvernements des cantons de Glaris, Appenzell (Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures), St. Gall, Grisons, Vaud, Valais et Genève, ont l'honneur de vous exposer que, réunis, par délégués, en conférence à St. Gall, le 14 septembre présente année, ils ont résolu d'un accord unanime d'adresser à votre haute autorité, chargée, à teneur de la Constitution fédérale, d'exercer l'autorité exécutive supérieure de la Confédération suisse et de veiller à l'observation des lois, décrets et arrêtés fédéraux, un mémoire, dans lequel :

1<sup>o</sup> Il serait fait part au haut Conseil fédéral des inquiétudes et de l'impression pénible produites sur les populations suisses et spécialement sur celles des sept Cantons exclus de la conférence tenue à Lucerne, le 8 août 1863, entre les représentants de quinze Cantons confédérés et de deux compagnies de chemins de fer, par les tendances qui ont précédé, accompagné et suivi les délibérations de cette conférence.

2<sup>o</sup> Il serait exprimé au haut Conseil fédéral la confiance que, dans l'examen qu'il est appelé à faire du soi-disant concordat du 8 août 1863 et dans les négociations qui peuvent s'en suivre, il ne perdra pas de vue les principes admis par la loi fédérale du 28 juillet 1852 touchant l'établissement des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse et les droits acquis en vertu de cette loi, et que les hautes autorités fédérales ne donneront les mains, ni à la création d'un monopole, ni à l'allocation d'un subside fédéral en faveur d'un passage des Alpes.

Donnant suite à cette résolution, les gouvernements des Cantons plus haut indiqués vous prient, Monsieur le Président et Messieurs, de bien vouloir soumettre à un examen approfondi et bienveillant les considérations suivantes, qui ont motivé leurs délibérations et sont destinées à les justifier.

# I

En 1850, par ordre de l'Assemblée fédérale (Arrêté du 14 décembre 1849), les ingénieurs anglais R. Stephenson et Swinburne, appelés en qualité d'experts, proposèrent un plan d'ensemble pour la création des chemins de fer suisses.

Les tracés des lignes de ce réseau ne répondaient point aux exigences spéciales du transit commercial ; ils froissaient, en effet, les intérêts de plusieurs cantons de l'est et de l'ouest de la Suisse, spécialement ceux des Cantons des Grisons, de St. Gall et du Tessin, qui avaient conclu, le 30 octobre 1845, un concordat pour arriver à l'établisse-

ment d'une voie ferrée reliant les lacs de Constance et de Zurich avec l'Italie et le lac Majeur.

Le Conseil fédéral présenta, néanmoins, au mois d'avril 1851, aux Chambres fédérales, un projet de loi sur l'établissement des chemins de fer, dans lequel les lignes recommandées par les experts Stephenson et Swinburne étaient prises pour base d'un réseau suisse à construire directement par la Confédération, mais avec charge pour les Cantons de participer à la garantie des intérêts des emprunts et à l'administration des lignes.

La commission du Conseil national, chargée de l'examen de ce projet, parut, à sa première réunion, disposée à approuver, à une grande majorité, les propositions du Conseil fédéral et le système de la construction par l'Etat. Un seul membre (Hungerbühler, de St. Gall) déclara d'emblée qu'il repoussait le système de la construction par l'Etat et qu'il soutiendrait celui de la construction par l'industrie privée.

Mais bientôt l'opinion publique s'émut ; des souscriptions d'actions furent faites dans plusieurs cantons, des sociétés se constituèrent ; de toute part l'activité nationale se prépara à entreprendre la construction des voies ferrées.

La commission du Conseil national se partagea en définitive en deux fractions presque égales. — La majorité recommandait la construction par l'Etat ; la minorité proposait la construction par les compagnies, mais elle compte dans son sein quatre nouveaux membres (Escher, Kern, Blanchenay et Bavier), et elle présentait un projet de loi réalisant son système.

En tête de ce projet figuraient les dispositions fondamentales suivantes :

« Art 1<sup>er</sup>. Le droit d'établir des chemins de fer sur le territoire de la Confédération et de les exploiter demeure dans la compétence des Cantons et peut être concédé à l'industrie privée.

» Art. 2. Les concessions à des particuliers ou à des compagnies pour la construction de chemins de fer seront accordées par les Cantons.

» Elles devront toutefois être approuvées par la Confédération.

» Art. 7. Lorsque les concessions cantonales seront soumises à l'approbation de la Confédération, conformément à l'art. 2, il y aura lieu d'examiner avant tout si les intérêts militaires de la Confédération sont compromis par l'établissement de la ligne projetée (Art. 21 de la Constitution fédérale). Si tel est le cas, l'approbation fédérale devra être refusée ; si, au contraire, il n'y a aucun danger de ce genre, l'approbation sera accordée aux conditions énumérées aux art. 8 à 14, qui suivent. »

Ces dispositions furent approuvées par les deux Conseils législatifs de la Confédération à une majorité éclatante, sans opposition et presque sans discussion. *Elles sont inscrites aujourd'hui en tête de la loi fédérale du 28 juillet 1852, concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse.*

Ces dispositions établissent dès lors, entre la Confédération d'une part et les cantons et compagnies concessionnaires d'autre part, une sorte de contrat bilatéral de droit public aussi respectable qu'une convention de droit privé.

La Confédération a dit aux Cantons :

« Je vous reconnais le droit d'établir et d'exploiter les chemins de fer suisses, le droit de les concéder à l'industrie privée et de faire appel au crédit public, à la

fortune cantonale et aux biens de vos ressortissants.

» Entreprenez courageusement cette œuvre reconnue indispensable pour le développement de la prospérité nationale et du commerce suisse.

» Je ne cesserai point de vous accorder ma protection pour la garantie des droits et prérogatives acquis par les concessions cantonales. »

*Cette loi fédérale domine ainsi, par les principes qu'elle proclame, toute la question des chemins de fer suisses.*

Elle règle pour le présent et pour l'avenir la compétence de la Confédération, celle des Cantons, les attributions réciproques qui leur sont reconnues.

Il n'est point inutile de le répéter, la prescription fondamentale énoncée dans l'art. 1<sup>er</sup> de cette loi, savoir que *l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse demeurent dans la compétence des Cantons et de l'industrie privée, cette disposition fondamentale, disons-nous, est le développement logique de la lettre et de l'esprit de l'art. 21 de la Constitution fédérale.*

Cette affirmation, nous ne pouvons mieux la justifier qu'en reproduisant textuellement une partie du rapport présenté aux Chambres par l'opinion qui a proposé la loi fédérale de 1852. Voici ce que disait ce rapport :

« Quant à l'histoire de l'art. 21 de la Constitution, les premiers documents à consulter sont les procès-verbaux de la commission de révision du Pacte, nommée par la Diète, le 16 août 1847. On y voit que cet article est sorti d'une proposition tendant à donner à la Confédération la haute surveillance des routes. Quelques membres de la commission trouvèrent que ce n'était pas assez, qu'il fallait donner à la Confédération quelque chose de plus qu'une sim-

ple surveillance, et ils proposèrent que, désormais, toute construction de routes ou de ponts qui serait de nature à toucher de quelque manière au système de défense des frontières ou de l'intérieur de la Suisse, ne pût être exécutée sans communication préalable au Vorort, afin que, dans l'intérêt général de la défense nationale, l'autorité militaire pût prendre les mesures nécessaires.

» Et, pour faire comprendre ce qu'on entendait par travaux publics dignes de l'intérêt de la Confédération entière, on parlait d'un canal joignant le lac de Genève au Rhin, du dessèchement du Seeland, de la mise en culture de certains marais, qui auraient pu donner du pain à tant de familles forcées par la misère de s'expatrier. Mais des chemins de fer, il n'en est pas dit un seul mot dans le procès-verbal de la commission de révision; ce fut seulement dans le rapport rédigé beaucoup plus tard, et présenté à la Diète le 26 avril 1848, qu'on dit pour la première fois que l'art. 21 avait particulièrement trait aux chemins de fer.

» Les délibérations ultérieures de la Diète (page 182 du recès de 1848) montrent de plus en plus clairement que les auteurs et les partisans de l'art. 21 ont presque perdu de vue la canalisation des rivières et le dessèchement des marais. Dès ce moment, ils prétendent avoir pensé avant tout à la construction éventuelle des chemins de fer. Mais alors, encore, personne ne disait, personne ne pensait peut-être qu'on viendrait plus tard extraire de cet art. 21 tout un réseau de chemins de fer suisses, dessiné, bâti, payé, exécuté, entretenu et exploité par la Confédération.

» Et, lorsque les premières allusions à des subsides donnés par la Confédération aux travaux publics dans le

Cantons firent craindre qu'il ne s'agit de subsides à des chemins de fer cantonaux, ou même à la construction immédiate de certaines lignes par la Confédération, comment répondit-on à ces craintes ? On les apaisa avec ces paroles, que nous extrayons textuellement du recès : « La Confédération n'aura pas besoin de faire d'emprunt (dans ce but), ni d'exiger des cantons des contingents plus forts, ni d'élever outre mesure le tarif des péages ; elle ne devra agir, elle n'agira en effet que dans le cercle de ses ressources et la simple protection morale qu'elle accordera à une entreprise sera pour cette dernière d'une incalculable valeur. »

» Si, à côté de ce que nous venons de dire des origines de l'art. 21, on veut bien se souvenir que la Suisse est un Etat fédératif et non pas unitaire, — que les Cantons sont souverains (Art. 1, 3 et 5 de la Constitution), en tant que leur souveraineté n'est pas expressément limitée par la Constitution fédérale, — que par conséquent ils exercent tous les droits de souveraineté dont la Confédération n'est pas spécialement chargée, — si l'on veut bien, en outre, considérer que la régie des routes (*jus viarum supremum*), c'est-à-dire le droit de construire des routes, de fixer, changer, abandonner leur direction, appartient incontestablement aux Cantons, qu'enfin les chemins de fer, à ce point de vue, ne sont qu'une espèce de route plus parfaite que les autres ; il deviendra impossible de nier que, lorsqu'il s'agira, en Suisse, de décisions souveraines sur des questions de chemins de fer, l'autorité compétente pour ces décisions n'est autre que le gouvernement du Canton parcouru par le chemin de fer. »

L'Assemblée fédérale fut aussi frappée de toutes les conséquences financières qu'entraînait nécessairement à sa

suite le système de la construction par l'Etat.... Elle repoussa donc, il y a onze ans, tout système d'emprunts fédéraux, de garanties d'intérêts, de subsides pour l'établissement des chemins de fer.

Elle laissa aux Cantons et à l'industrie privée le soin de pourvoir, par leurs engagements et leurs subventions, à la création de ces voies de communication.

## II

Les résultats de la décision souveraine des Chambres fédérales ne tardèrent pas à devenir remarquables.

A peine la loi fédérale du 28 juillet 1852 fut-elle promulguée que, dans toutes les parties de la Confédération, se développa une activité, une émulation, une rivalité incroyables de sacrifices.....

Les concessions, les constructions de chemins de fer se succédèrent rapidement. Pendant la période décennale de 1852 à 1862, nous pûmes assister à l'étonnante création d'un réseau de voies ferrées, qui embrasse la Suisse tout entière et qui a été, pour la prospérité générale, pour la richesse nationale, une cause incontestable de progrès et de développement.

Si l'on examine, en effet, le tableau suivant, qui indique les chemins de fer construits depuis le 28 juillet 1852, leur longueur kilométrique, leur coût d'établissement, les capitaux en actions employés à leur création, on est étonné de la force, de la vitalité du principe de la construction par les cantons et l'industrie privée, érigé en système légal suisse.



# APERÇU DES CHEMINS DE FER SUISSES EXÉCUTÉS

d'après leur étendue, leur coût de construction et leur capital d'actions.

LIGNES	Kilomètres	Lieues	Coût de construction	Capital d'actions
			Francs	Francs
1. L'Union suisse . . . . .	269	56	74,758,500	35,000,000
2. Nord-est suisse . . . . .	178	37	52,045,450	28,708,000
3. Central suisse . . . . .	250	52	80,117,500	37,617,500
4. Grand - ducale badoise, cant. Bâle-ville . . . .	5	1	?	
et la ligne de Wiesenthal, cant. Bâle-ville . . . .			?	
5. De l'Etat de Berne. . . .	15	3	4,300,000	
6. Franco-suisse . . . . .	70	14	26,000,000	12,000,000
7. Les lignes de l'Ouest suisse . . . . .	149	31	69,259,400	34,463,000
8. Lausanne-Fribourg-Thö- rishaus avec Versoix- Genève. . . . .	97	19	43,100,000	12,000,000
9. Lyon-Genève . . . . .	15	3		
10. La ligne d'Italie. . . . .	63	13	19,000,000	9,000,000
11. Jura industriel. . . . .	37	7	18,417,000	10,167,000
	1148	236	386,997,850	178,956,000

D'après le projet de loi de 1851 sur l'établissement du réseau suisse par la Confédération, il devait être construit pendant 13 ans un réseau des plus imparfaits comprenant six lignes, ayant ensemble une longueur de 676 kilomètres, ou 139 lieues, et dont le coût d'établissement était devisé à 124 577 000 francs.

Le système de la loi de 1852, en confiant la construction des chemins de fer aux cantons et à l'industrie privée a doté la Suisse dans l'espace de 11 années d'un réseau qui comprend onze lignes avec une longueur totale de 1148 kilomètres, soit 236 lieues et au lieu d'un capital de con-

struction de 124 577 000 francs, il a été affecté à l'établissement de ces lignes 386 997 850 francs.

D'autres lignes sont encore concédées ou en construction. Nous citerons spécialement :

1<sup>o</sup> La ligne Sion, frontière d'Italie par le Simplon, concession du 4 décembre 1854 à la ligne d'Italie, approuvée par arrêté fédéral du 28 décembre, même année ;

2<sup>o</sup> La ligne Zurich-Zug-Lucerne, concédée à la compagnie du Nord-Est-Suisse ;

3<sup>o</sup> Les lignes Bienne-Berne et Berne-Langnau, appartenant à l'Etat de Berne et construites par lui ;

4<sup>o</sup> La ligne partant de la frontière française près Jougne et se reliant aux lignes de l'Ouest-Suisse, concédée par le Canton de Vaud, le 10 mars 1856.

Après avoir jeté un rapide coup d'œil sur les efforts gigantesques des Cantons et des compagnies, sur les travaux entrepris sous la protection des concessions cantonales, approuvées par la Confédération, qu'il nous soit permis de poser une question :

Toutes ces lignes du réseau suisse auraient-elles été concédées par les Cantons ? Le capital énorme de 400 millions aurait-il été voté et dépensé par les Cantons, par les communes et par les compagnies et leurs actionnaires, si on avait dit aux Cantons, à tous ceux qui ont consacré leurs capitaux à la construction du réseau :

La Confédération reniera les principes posés dans la loi fédérale de 1852...

Elle abandonnera le principe légalement consacré de l'établissement des chemins de fer par les Cantons et les compagnies pour décréter l'établissement partiel par la Confédération, pour ordonner une ligne fédérale, traversant les Alpes par le St. Gothard, ayant seule le monopole d'être

ligne suisse, créée ou subventionnée par les millions de la caisse fédérale ?...

Nous ne craignons point de l'affirmer, M. le Président et messieurs, une semblable éventualité aurait paralysé tous les efforts de l'industrie privée, tous les efforts des Cantons et des compagnies, ... et nous osons déclarer que *si cette éventualité venait à se réaliser et trouver faveur auprès des Chambres fédérales, ce serait violer les engagements solennels pris à l'égard des Cantons et des compagnies, fouler aux pieds les droits acquis par les actionnaires et consommer la ruine des entreprises autorisées par la Confédération sous la foi des dispositions constitutionnelles et légales.*

### III

Nous n'avons pas besoin de vous rappeler, M. le président et messieurs, que le St. Gothard n'est point le seul passage des Alpes qui puisse conduire les voies ferrées suisses en Italie, et que d'autres passages ont été, depuis de longues années, l'objet d'actes émanés, soit des autorités cantonales, soit des autorités fédérales elles-mêmes.

Parmi ces passages, nous devons citer spécialement ceux du Lukmanier et du Simplon, et nous relaterons en peu de mots ces actes officiels qui s'y rapportent, pour constater les droits acquis de ces deux passages des Alpes.

**A. Lukmanier.** La création du passage des Alpes au Lukmanier est l'œuvre poursuivie depuis plus de 15 ans par les cantons de St. Gall et des Grisons, par la compagnie

des chemins de fer de l'Union-Suisse, représentant la fusion de plusieurs autres compagnies.

L'Union-Suisse a un réseau de 269 kiolmètres ; ce réseau a été entrepris et construit avec la perspective d'un débouché sur l'Italie, après avoir parcouru la grande vallée du Rhin, traversé les Alpes grisonnes au Lukmanier et atteint les plaines du Canton du Tessin par la vallée de Blegno. Déjà en 1845, le 30 octobre, avant qu'un seul rail eût été posé sur les lignes saint-galloises et grisonnes, avant qu'un seul centime ait été affecté à la construction du réseau de l'Est de la Suisse, avant la promulgation de la Constitution fédérale et de la loi de 1852, un concordat fut conclu entre les Cantons de St. Gall, des Grisons et du Tessin, dans le but de réunir leurs efforts pour la construction de la ligne du Lukmanier.

Les engagements pris par ces cantons furent confirmés par un traité du 16 janvier 1847, conclu avec le royaume de Sardaigne, et le traité du 8 juin 1851, conclu par la Confédération avec le même royaume de Sardaigne, est venu lui-même confirmer les anciennes dispositions du traité de 1847 par son art. 8, ainsi conçu :

Art. 8. « Le gouvernement fédéral, convaincu des grands avantages que la Suisse est appelée à retirer de la facilité et de la rapidité du mouvement commercial, s'engage de la manière la plus formelle à contribuer autant que possible à la construction d'un chemin de fer qui, partant immédiatement de la frontière sarde ou du point le plus convenable du bord du lac Majeur, se dirigerait vers et jusqu'à un point de l'Allemagne pour rejoindre les chemins de fer du Zollverein. »

Nous en trouvons la preuve au protocole du Conseil National du 18 juillet 1851, qui dit textuellement :

« A l'ordre du jour est la discussion interrompue le 18 de ce mois sur le traité à conclure avec la Sardaigne. Dans le cours de la discussion, des informations formelles furent demandées pour savoir si, par l'art. 8 du dit traité, il ne résultait aucune atteinte aux traités antérieurs conclus entre les Cantons et la Sardaigne et spécialement : § b, au traité du 16 janvier 1847 entre la Sardaigne et les Cantons de St. Gall, des Grisons et du Tessin pour l'établissement d'un chemin de fer du lac Majeur aux lacs de Constance et de Zurich. M. A. Bischof, ex-mandataire spécial de la Confédération a dit que les susdits traités étaient légalement maintenus, et qu'il n'en était pas fait mention par la raison qu'il était naturel que des traités antérieurs non annulés par une convention subséquente continuent à être légalement valables ; que la Sardaigne reconnaît de fait le dernier traité mentionné, conclu avec les Cantons de St-Gall, des Grisons et du Tessin, parce que les ressortissants de ces Cantons ne paient pas de finance de visas, tandis que les citoyens des autres Cantons sont soumis à une taxe de ce genre. »

Les 9 juin 1852 et 8 janvier 1853, le Grand Conseil du Canton de St. Gall vota la concession des lignes Wyl-St. Gall-Rorschach-Coire et Sargans-Wallenstadt-Rapperschwil et coopéra à la construction de ces lignes par des subventions en actions s'élevant à 6 250 000 francs. Son exemple fut suivi par les Cantons des Grisons et de Glaris, qui votèrent aussi des subventions en actions pour plus de 3 000 000 francs pour les lignes Coire-Rorschach et Sargans-Wallenstadt-Glaris-Rapperschwil. Ces lignes faisaient toutes partie intégrante du réseau qui, à teneur des concordats antérieurs et du traité international avec la Sardaigne, devait aboutir au Lukmanier. Ces concessions et

ces subventions furent décrétées sous la protection des dispositions de la Constitution fédérale (article 28), des dispositions de la loi de 1852 sur l'établissement des chemins de fer, des stipulations des traités internationaux de 1847 et de 1851. Ces concessions furent toutes ratifiées par l'Assemblée fédérale. La ligne du Lukmanier fut concédée par le Canton du Tessin, le 15 septembre 1853, et cette concession fut ratifiée par l'Assemblée fédérale le 7 octobre, même année. Depuis lors, ce passage a donné lieu à d'autres concessions et d'autres ratifications, sans que les travaux de construction aient cependant commencé sérieusement ; mais ces concessions et ces ratifications fédérales prouvent sans réplique *que le passage des Alpes au Lukmanier ne peut être en aucune manière considéré comme portant atteinte aux intérêts militaires de la Confédération, comme mettant en danger l'indépendance du territoire suisse.*

Les dispositions des traités internationaux avec la Sardaigne ont reçu aussi une nouvelle sanction par le protocole de 18 juillet 1853 dans lequel le gouvernement royal de Sardaigne s'engage à maintenir ses subsides pour la ligne du Lukmanier. Ce protocole dit entre autres :

« Le Gouvernement royal a toujours considéré le traité comme valable en tant qu'il conduit au but principal, c'est-à-dire à l'établissement d'un chemin de fer à travers le Lukmanier ; il en est de même pour les autres articles de ce traité en tant qu'ils ne sont point abrogés par la nouvelle Constitution fédérale, par exemple l'art. 4, ou par des traités subséquents... Le député de Sardaigne déclare formellement au nom de son gouvernement que les subsides votés par décret du 20 juin 1853 ne sont accordés à aucune autre ligne que celle du Lukmanier. Pour éviter dans

la suite toute ambiguïté pouvant résulter de l'interprétation du terme « ligne du Lukmanier », il est expressément déclaré que le gouvernement royal de Sardaigne n'accorderait aucun subside de quelque nature qu'il soit à une autre compagnie, si de la part du gouvernement du Tessin d'une manière ou de l'autre et contre toute attente, une concession était accordée pour la ligne Locarno-Biasca tendant au St. Gothard, sous le prétexte que cette ligne n'exclut point celle du Lukmanier. Il se réserve, au contraire, le droit de n'accorder ses subsides qu'à la seule compagnie qui s'occupera de la ligne entière commençant au lac Majeur et aboutissant par le Lukmanier au lac de Constance. »

Ce protocole fut en son temps ratifié par les gouvernements de St. Gall et des Grisons, transmis par le Conseil fédéral au Gouvernement royal de Sardaigne, qui le ratifia le 5 août 1753 par un décret en la forme suivante :

« Victor-Emmanuel II, roi de Sardaigne, Chypre et Jérusalem, etc., etc. : Salut à tous présents et à venir!..

» Après que nous avons pris connaissance du protocole signé à Turin, le 18 juillet 1853, par notre député le chevalier Louis Torelli, par M. Hungerbuhler, député du canton de St. Gall et M. Joseph Marca, député du canton des Grisons, traitant l'établissement d'un chemin de fer à travers le Lukmanier et dont la teneur est la suivante :

» Confirmons les déclarations formulées et les obligations souscrites par notre susdit député et ratifions en conséquence le contenu du susdit protocole. En foi de quoi nous avons signé et fait contresigner par notre ministre-secrétaire d'état pour les affaires étrangères, le présent acte en lui apposant notre sceau.

» Fait à Turin, dans notre Palais Royal, le 5 août 1853.

» Victor-Emmanuel.

» Dabormida. »

Ce protocole fut communiqué au gouvernement du Canton du Tessin, qui y répondit, comme nous l'avons vu, par la concession du 15 septembre 1853 pour l'établissement du chemin de fer du Lukmanier.

Nous ne pouvons supposer, M. le président et messieurs, *qu'il puisse être porté aucune atteinte aux droits acquis, reconnus, garantis par ces actes.* Or, ce serait le faire que de décréter le passage des Alpes par le St. Gothard, comme affaire fédérale, ensuite de négociations des autorités fédérales proclamant ce passage le seul passage suisse, satisfaisant seul aux intérêts généraux de la nation, protégeant seul l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.

*B. Simplon.* La création de ce passage des Alpes est l'œuvre poursuivie depuis de longues années par les concessions des Cantons du Valais et de Vaud, par les travaux des compagnies de l'Ouest et de la ligne d'Italie.

Nous nous bornerons à constater que par décret du 22 janvier 1853 le Grand Conseil du Canton du Valais a concédé un chemin de fer dès le lac de Genève et le Bouveret jusqu'à Sion, concession ratifiée par l'Assemblée fédérale le 2 février 1853 :

*Par décret du 4 décembre 1854, le Grand Conseil du Canton du Valais a concédé à la même compagnie, qui s'est appelée plus tard compagnie de la ligne d'Italie, la construction de la ligne de Sion à la frontière sarde. Cette concession a été approuvée par arrêté fédéral du 21 décembre 1854, indiquant qu'elle est donnée pour la construction et l'exploitation des chemins de fer de Sion à la frontière sarde, au Simplon, d'un côté, et du Bouveret jusqu'à la frontière sarde près de St. Gingolph, de l'autre côté.*

Dans ces deux actes de concession, l'Etat du Valais accorde à la compagnie, qui entreprend la construction des



lignes ferrées plus haut indiquées, des subventions importantes en terrains et en bois.

De son côté, le Canton de Vaud a concédé à la compagnie de l'Ouest des chemins de fer suisses, par convention du 10 mars 1856, ratifiée par arrêté fédéral du 5 mars 1858, la ligne de Jougne à Massonger, se reliant ainsi aux lignes valaisannes et aux lignes françaises venant de Pontarlier à Jougne, et il a accordé à cette compagnie, pour faciliter la construction de cette ligne, des subventions considérables en argent, en terrains et en bois.

*Ce serait aussi porter atteinte à des droits solennellement garantis par des actes législatifs en pleine vigueur légale et basés sur les dispositions de la loi de 1852, que de décréter le passage des Alpes par le St. Gothard affaire fédérale, ensuite de négociations des autorités fédérales proclamant ce passage le seul passage suisse, satisfaisant seul aux intérêts généraux de la nation, protégeant seul l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.*

#### IV

Les conseils législatifs de la Confédération, en promulguant la loi du 28 juillet 1852 sur l'établissement des chemins de fer et en déclarant que ces constructions sont de la compétence cantonale, ont-ils conservé le pouvoir d'adopter une nouvelle interprétation officielle de l'article 21 de la Constitution et d'accorder une subvention de la caisse fédérale pour la construction d'une voie ferrée sur l'Italie par le St. Gothard? Et s'ils ont conservé cette compétence constitutionnelle doivent-ils en faire usage?

Nous ne craignons point, M. le président et messieurs, de déclarer que l'allocation d'un semblable subside serait contraire au texte et à l'esprit de la loi du 28 juillet 1852, qui a proclamé l'interprétation légale de l'article 21 de la Constitution en ce qui concerne les chemins de fer.

Subventionner de par la Confédération et de par la caisse fédérale une entreprise spéciale, au détriment des autres entreprises concédées sous la foi des principes de la loi fédérale, ne serait-ce point accorder aux uns un *privilege* au *détriment des autres*, favoriser des intérêts industriels et privés au *préjudice d'autres intérêts* tout aussi respectables et qui pourraient aussi revêtir le manteau de l'intérêt général, *imposer à l'ensemble de la Nation des sacrifices qui auraient pour conséquence de froisser les intérêts et les droits de contrées importantes du pays, de ruiner des Etats, des communes et des actionnaires?* — Ce qui aurait été possible *avant* la promulgation de la loi de 1852 n'est plus admissible *maintenant* que quatre cent millions ont été dépensés par des Cantons et des compagnies pour la construction du réseau suisse. Nous estimons que la Confédération ne peut plus aujourd'hui exiger que les forces économiques de toute la Suisse aillent concourir à un chemin de fer qui menace de compromettre l'existence d'autres entreprises plus anciennes, créées par la concurrence libre et légale, ayant mérité la reconnaissance publique par l'achèvement du réseau suisse le plus avantageux pour la nation par son développement et son étendue.

Nous reconnaissons à tous les Cantons, à toutes les entreprises industrielles, le droit de réunir leurs forces, leurs capitaux, et de procéder à la construction des chemins de fer qui leur paraissent favoriser le développement commercial de leur territoire.

.... Mais, *si ces Cantons, ces entreprises veulent proclamer que leurs intérêts sont seuls suisses, seuls dignes de la protection fédérale, que seuls ils ont droit à des subsides*, nous répondrons en faisant appel à l'égalité devant la loi, aux sentiments patriotiques qui doivent présider aux relations entre les Cantons confédérés, à la paix et à la concorde que les autorités fédérales doivent veiller à maintenir pour la sûreté intérieure de la Confédération ; nous demanderons hautement que l'on se garde de toute décision qui serait de nature à froisser les intérêts d'une grande partie de la Suisse, et à créer au milieu de nous un privilège antinational.

Ce serait, nous ne craignons pas de le dire, un grand malheur pour la Confédération que de voir l'Assemblée fédérale donner à l'article 21 de la constitution cette nouvelle application contraire à la loi fédérale sur les chemins de fer. L'avenir ne tarderait pas à démontrer que le vaisseau fédéral serait entraîné par là sur une mer orageuse, où, malgré l'habileté et l'énergie de ses pilotes, il pourrait être démâté par la tempête.

La grande majorité du peuple suisse a accueilli le projet de rachat des chemins de fer par la Confédération avec une défaveur marquée. Ne serait-ce pas nous conduire insensiblement au même but que de favoriser par des subventions une ligne ferrée ? Un premier pas dans la voie des subventions ne serait-il pas immédiatement suivi de nouvelles demandes ? . . . .

Et lorsque l'un des Conseils fédéraux alla, au mois de janvier dernier, jusqu'à rejeter une motion qui ne demandait que l'intervention de la Confédération dans les études pour le passage des Alpes, cette décision n'a-t-elle pas été dictée par *un sentiment de respect pour les principes*

*de libre concurrence adoptés en 1852, par la crainte d'engager l'avenir de la nation dans des complications financières, qui pourraient le compromettre et l'exposer à tous les dangers des coalitions d'intérêts ?*

V

Le 8 août 1863, les délégués des Cantons souverains de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwytz, Unterwald le Haut et le Bas, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Argovie, Thurgovie, Tessin et Neuchâtel, et les délégués des compagnies suisses du Nord-Est et du Central ont signé à Lucerne un acte intitulé convention, dont les stipulations les plus importantes sont les suivantes :

« Art. 1. Les Cantons de Zurich, etc., etc., ainsi que les compagnies du Central-Suisse et du Nord-Est-Suisse, s'unissent dans le but d'établir un chemin de fer sur le St. Gothard. L'adhésion à la présente convention reste réservée en faveur d'autres Cantons et compagnies de chemins de fer.

» Art. 2. Il sera institué une commission qui s'occupera de la réalisation du but indiqué à l'article 1<sup>er</sup>, dans laquelle les Cantons et compagnies de chemins de fer intéressés éliront chacun deux membres. La présidence de cette commission appartient aux délégués de Lucerne.

» Art. 3. Les membres de la commission ont la qualité de mandataires des Cantons et compagnies qu'ils représentent. Leur vote doit donc avoir lieu conformément aux instructions et aux pouvoirs qui leur seront donnés par leurs commettants.

» Art. 9. Les négociations avec des Etats étrangers, si elles deviennent nécessaires pour atteindre le but de la convention, auront lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral (art. 10 de la constitution et 19 de la loi du 28 juillet 1852 sur la construction des chemins de fer).

» Art. 11. La présente convention sera soumise à l'approbation des autorités compétentes des Cantons et compagnies de chemins de fer intéressés. Lorsque les ratifications nécessaires auront été obtenues, la convention sera soumise à l'examen des autorités fédérales, dans le sens de l'article 7 de la constitution fédérale. »

La réunion de cette conférence de Lucerne, le résultat de ses délibérations, ont attiré à un haut degré l'attention publique. Les délégués de 15 Cantons souverains, réunis aux délégués de deux compagnies de chemins de fer, s'engagent à une action commune en faveur d'une voie ferrée par le St. Gothard. Chaque Canton et chaque compagnie nomme deux membres d'un comité, qui doit aviser aux mesures nécessaires pour l'exécution du projet.

Cette alliance d'Etats souverains et de compagnies est absolument licite et légale, à teneur de la loi fédérale du 28 juillet 1852, qui autorise formellement les concessions à l'industrie privée pour l'établissement des chemins de fer, et qui suppose par là nécessairement que les Cantons et les compagnies peuvent librement s'unir pour favoriser la réalisation de leur projet, et mettre en commun leurs moyens financiers dans le but d'entreprendre leurs constructions avec plus de chances de succès.

Nous ne voulons point contester ce droit à nos co-Etats, puisque nous comptons en faire usage nous-mêmes et que nous avons amplement démontré que les dispositions légales sont dans leur lettre et leur esprit favorables aux

entreprises de l'industrie privée librement concédées par les autorités cantonales.

Mais ces réunions d'Etats souverains et de compagnies industrielles doivent conserver le caractère essentiel d'une *assemblée privée*, et leurs *délibérations* doivent rester des *conventions privées*.

Or, il n'en est point ainsi pour la convention de Lucerne du 8 août 1863 : elle n'a que l'apparence et le nom d'une *simple convention privée*. Son article 11 et final lui donne le caractère d'un *concordat fédéral* par la stipulation suivante : *Lorsque les ratifications nécessaires auront été obtenues, la convention sera soumise à l'examen des autorités fédérales dans le sens de l'article 7 de la constitution fédérale.*

*Nous estimons, en conséquence, que ce concordat ne saurait être reconnu comme tel par le Conseil fédéral.* En effet, l'article 7 de la Constitution fédérale déclare que « toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre Cantons sont interdits. En revanche, les Cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice ; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres Cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les Cantons contractants sont autorisés à réclamer, pour l'exécution, la coopération des autorités fédérales. »

Ces conventions entre les Cantons sont appelées dans notre langage de droit public *des concordats*, et elles sont limitées en ce sens que les *Cantons seuls peuvent les conclure entre eux*, et qu'une fois sanctionnées par les *autorités fédé-*

*dérales, leur exécution est procurée par la coopération des mêmes autorités.*

Les Grands Conseils des Cantons sont toujours appelés à les approuver et à en faire l'objet d'une délibération législative.

Mais il est inadmissible, au point de vue du droit public suisse, de voir des sociétés industrielles, des compagnies de chemins de fer, conclure des concordats avec des Cantons et s'arroger ainsi la coopération fédérale. Ces sociétés sont des personnes privées ; elles restent placées sous la haute surveillance des Etats souverains comme toutes les autres sociétés commerciales ; *elles ne peuvent réclamer les mêmes droits, les mêmes attributions, les mêmes privilèges que les Etats souverains, traiter de pair avec eux et siéger à droit égal avec les députés des Etats.*

Admettre un semblable système, *c'est violer la Constitution fédérale*, comme les usages les plus formels du droit public suisse.

Mais la conclusion de ce prétendu concordat a été, en outre, précédée, accompagnée et suivie de faits, qui ont été de nature à éveiller de graves inquiétudes et à produire une impression pénible sur les populations suisses et spécialement sur celles des Cantons exclus des délibérations de la conférence de Lucerne.

Nous venons exposer au Conseil fédéral ces craintes, et, en le faisant avec franchise, nous vous demandons, Monsieur le président et Messieurs, de bien vouloir reconnaître que nous accomplissons un devoir envers les populations suisses, que nous représentons, et que nous usons du droit que la Constitution nous accorde de nantir l'autorité supérieure de la Confédération des questions qui intéressent les Cantons, pour qu'elle avise à sauvegarder tous

les intérêts dans les limites constitutionnelles et conformément aux prescriptions des lois fédérales.

Le 12 juin 1863, le Grand Conseil du Canton du Tessin a accordé à M. Sillar et consorts une concession pour l'établissement d'un réseau de voies ferrées, sans avoir au préalable obtenu l'assentiment des Cantons de St. Gall et des Grisons, avec lesquels il est cependant lié par les clauses formelles des traités, en ce qui concerne la construction de la voie ferrée franchissant les Alpes après avoir traversé son territoire.

Lors des débats sur la ratification de cette concession par les Chambres fédérales, il a bien été répété à plusieurs reprises que cette concession ne portait aucune atteinte aux stipulations des traités, ... cependant, aujourd'hui, il est évident et connu de tous que cette concession est principalement destinée à acheminer la construction du passage du St. Gothard.

Le 24 juin, on pouvait lire dans un journal influent, dévoué aux intérêts de la conférence du St. Gothard, les paroles significatives suivantes :

« Malgré la concession Sillar, rien n'est encore définitivement arrêté du côté de la Suisse pour le passage des Alpes au moyen d'un chemin de fer. Là où rien n'est fixé, rien n'est impossible ; c'est pourquoi le *Confédéré de Fribourg* a quelque raison de prétendre qu'on en reviendra à apprécier la motion Eytel, qui demandait à l'Assemblée fédérale ce que le gouvernement italien reconnaît d'avance comme nécessaire : l'étude de tous les passages alpestres. Puisque les deux Etats doivent coopérer ensemble au percement des Alpes, il va sans dire qu'ils doivent être aussi d'accord sur le choix du passage le plus avantageux, ce qui ne peut se faire sans une étude préalable et réciproque.



» Certes, nous savons évaluer à son juste prix les avantages bienfaisants de cette œuvre internationale ; aussi, n'est-ce point ce qui a empêché jusqu'à présent, du côté de la Suisse, sa réalisation. Non, mais c'est la crainte que les intérêts divers ne puissent jamais se concilier que sous le coup d'état de M. Stämpfli, par le rachat de tous les chemins de fer.

» L'esprit républicain se révolte de toutes ses forces contre une telle contrainte gouvernementale, contre une dette fédérale.... Si donc les intéressés suisses pouvaient s'entendre par eux-mêmes sur une direction générale, et cela sans que la Confédération fût requise à employer la camisole de force, on pourrait avec certitude espérer que les Suisses ne manqueraient ni de capacité, ni d'énergie, pour comprendre la tâche du siècle (le pendant du canal de Suez) et qu'ils communiqueraient leur enthousiasme à leurs voisins. »

A notre extrême surprise, le Conseil fédéral a adressé, le 2 juillet, une note au Gouvernement royal italien, dans laquelle il revendique, pour l'autorité fédérale, la compétence de décider le choix du passage le plus convenable des Alpes pour relier le réseau suisse au réseau italien, le droit d'exclure de prime abord tel ou tel passage.

Cette note contient les passages suivants :

» Qu'il doit rappeler ( au gouvernement de Sa Majesté le Roi d'Italie), au point de vue de la forme, qu'à teneur de la législation suisse sur les chemins de fer, les Cantons ont bien le droit de concessionner des chemins de fer, mais que ces concessions, avant de pouvoir déployer leur effet, doivent être soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale, et que, lorsqu'il s'agit de conclure ou d'exécuter des traités avec l'étranger, l'autorité fédérale *est la seule*

*compétente pour les négociations*, comme pour la ratification définitive.

» Lors donc que le Conseil fédéral présentera à l'Assemblée fédérale des propositions relatives aux lignes ferrées du Tessin, il ne manquera pas de faire les réserves nécessaires, pour pouvoir donner entière et loyale exécution à l'article 8 du traité conclu le 8 juin 1851 avec la Sardaigne, et étendu au royaume d'Italie par les déclarations du 4 août et du 10 septembre 1861.

- » Le Conseil fédéral partage les vues exprimées au nom du gouvernement royal, savoir que l'importante question du passage des Alpes ne saurait trouver sa solution que dans une entente parfaite entre les deux gouvernements. A cette occasion, il se permettra d'exprimer le désir qu'il lui soit donné connaissance des lignes qui sont à l'étude et sur lesquelles pourrait porter le choix du gouvernement royal, afin d'éviter qu'on s'engage trop avant dans une direction qui devrait de prime abord être repoussée par la Suisse, comme, par exemple, s'il s'agissait d'une ligne qui ne traverserait pas le Canton du Tessin.

» Le Conseil fédéral n'entend, toutefois, point exclure par là la possibilité d'autres lignes, en dehors du traité de 1851 et dans l'intérêt d'une autre partie de la Suisse. »

La lecture de ces passages rappelle involontairement la motion qui fut présentée, au mois de janvier 1863, au sein du Conseil des Etats, qui fut envisagée comme pouvant avoir pour conséquence de faire reconnaître comme question fédérale la détermination du meilleur passage des Alpes. Cette motion fut repoussée à une grande majorité, parce que l'on ne voulait point admettre une semblable éventualité, et cette décision refuse aux autorités fédérales

la compétence d'ordonner, aux frais de la caisse fédérale, des études pour un passage des Alpes.

.... Quel n'est point notre étonnement de voir tout à coup reparaître cette motion sous une autre forme et comme acte diplomatique émanant du Conseil fédéral lui-même, acte qui revêt ainsi aux yeux de l'étranger un caractère tout spécial et constitue pour la Suisse presque un engagement.

Le 8 août, la conférence de Lucerne se réunit et conclut le soi-disant concordat. Nous ne croyons pas nous tromper en donnant à cet acte la signification suivante : Le passage des Alpes au St. Gothard est mis en évidence ; il va devenir le passage demandé par la Confédération comme satisfaisant seul les intérêts généraux de la Suisse et comme ayant pour lui l'appui des compagnies suisses les plus influentes et les plus opulentes. Les négociations pour son établissement seront dirigées par la Confédération, qui seule se déclare compétente pour les présider. On ne formule pas encore la demande d'une participation financière de la Confédération, la demande d'un subside fédéral, mais les mêmes organes de la publicité, intéressés à soutenir la cause du concordat, insistent *pour une modeste contribution de la part de la Confédération, qui serait justifiée par l'art. 21 de la Constitution et par les intérêts généraux de la Suisse.*

Si cette question est maintenue dans l'avenir sur un semblable terrain, il est évident que cela ne sera possible qu'en sacrifiant *les droits reconnus à tous les Cantons* par la loi fédérale du 28 juillet 1852..... Si la Confédération s'attribue le droit exclusif de décider la question d'un ou de plusieurs passages des Alpes, elle supprime par ce fait le droit reconnu par cette loi aux Cantons d'accor-

der des concessions, conformément à ses prescriptions.

Si la Confédération est amenée à accorder l'appui d'un subside fédéral à un passage des Alpes, elle annule les dispositions de la même loi, qui ont reconnu que la construction des chemins de fer était abandonnée aux Cantons et à l'industrie privée, qui ont proscrit les subsides de la Confédération.

En présence de semblables tendances, nous ne pouvons, Monsieur le président et Messieurs, nous abstenir de nous élever d'avance avec énergie contre toute décision, toute intervention, qui aurait pour but de faire considérer le passage du St. Gothard, à l'exclusion de tous autres passages des Alpes par voie ferrée, comme seul et unique passage suisse reconnu par les autorités fédérales, construit avec l'aide et la participation financière de la Confédération.

Nous nous adressons donc à vous, Monsieur le président et Messieurs les membres du Conseil fédéral, avec une pleine confiance, et vous demandons de vouer toute votre sollicitude à cette question, qui intéresse au plus haut degré nos droits et les intérêts généraux de la patrie. Nous vous prions, dans les négociations que vous pouvez être appelés à diriger, de maintenir dans leur intégrité les principes solennellement garantis par la loi fédérale du 28 juillet 1852, et de protéger tous les droits acquis en vertu de cette loi.

Nous saisissons cette occasion, Monsieur le Président et Messieurs, fidèles et chers confédérés, pour vous réitérer l'assurance de notre haute considération et de notre attachement fédéral, vous recommandant, ainsi que nous, à la protection divine.

*Au nom des gouvernements des Cantons de Glaris,  
Appenzell (Rhodes Intérieures et Rhodes Extérieures), St.  
Gall, Grisons, Vaud, Valais et Genève.*

*Par délégation spéciale,*

LE CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD.







